



DECENTRALISATIE EN LOKAAL BESTUUR IN GHANA

De interesse naar de sociaaleconomische gevolgen van lokaal bestuur is recentelijk enorm toegenomen. Hoewel hieraan al veel studies zijn gewijd, focust de literatuur zich voornamelijk op voorbeelden uit geïndustrialiseerde landen. Daarom verkoos de auteur haar thesisonderzoek te doen in een Ghanese sloppenwijk.

Sinds de jaren '80 is een wereldwijde shift zichtbaar van centralisatie naar decentralisatie bij overheden en andere organisaties. Desalniettemin is decentralisatie niet eenvoudig te definiëren omdat het verschillende uiteenlopende dimensies omvat. Overheidshervormingen kunnen namelijk zowel van financiële, politieke, als administratieve aard zijn. Daarbij worden gezag, functies, middelen en verantwoordelijkheden geheel of gedeeltelijk overgeheveld van centrale naar lokale overheden.

Voorstanders beweren dat decentralisatie zorgt voor economische vooruitgang, armoedevermindering en welvaart verhoging. Deze zaken worden veroorzaakt doordat er meer rekening gehouden wordt met de inbreng van de bevolking en bijgevolg meer democratische participatie op lokaal niveau. De achterliggende gedachte is dat decentralisatie meer kansen creëert voor lokale inspraak en betrokkenheid in het beleids- en beslissingsproces. Hierbij zou er meer aandacht gespendeerd worden aan de noden van de bevolking.

De ontwikkeling van centralisatie naar decentralisatie gaat gepaard met de beweging van centraal naar lokaal bestuur. Met lokaal bestuur wordt in deze context bedoeld dat het bestuur geleid wordt door een lokale raad of Unit Committee. Zo telt elke stad verschillende lokale raden die wettelijk en geografisch zijn vastgelegd. Deze structuur heeft als verwacht resultaat dat het beleid en gerelateerde socio-economische ontwikkelingen van onderuit (bottom-up) gestuurd worden in plaats van bovenaf (top-

down).

Helaas verschilt dit ideologisch proces vaak met wat er zich in de werkelijkheid afspeelt. De geclaimde voordelen kunnen namelijk enkel gerealiseerd worden onder ideale omstandigheden. Deze zijn niet altijd voorhanden en zijn zeer contextafhankelijk. De meeste literatuur baseert zich voornamelijk op voorbeelden uit geïndustrialiseerde landen om het belang en de relevantie van lokaal bestuur te onderbouwen. Het is daarom interessant om te onderzoeken wat de gevolgen zijn als dit model van decentralisatie wordt toegepast in een andere context, zoals Ghana, die fundamenteel verschilt van vele geïndustrialiseerde landen.

Decentralisatie in Ghana

Het decentralisatieproces in Ghana wordt gekenmerkt door twee fases. De eerste fase ging gepaard met de dekolonisatie van Ghana in de vroege jaren '60 en eindigde ongeveer 10 jaar later. Er werd getracht om een volledig onafhankelijk bestuur te creëren, dat gevrijwaard zou blijven van Britse invloeden en onderdrukkingen. Toch kunnen we hier spreken van een ontwikkeling richting decentralisatie via centralisatie. De regimes van de centrale overheid, zoals men die kende in koloniale tijden, bleven ook na de dekolonisatie bestaan. De macht van lokale overheden was hierdoor verwaarloosbaar en uiteindelijk fungeerden ze enkel nog als overlegorgaan.



De tweede fase vond plaats rond 1970-1980 in de nasleep van de zware economische crisis waar Ghana mee te kampen kreeg na haar onafhankelijkheid in 1957. Met de hulp van externe donoren (o.a. het IMF en de Wereldbank) werden in 1983 Structural Adjustment Programs (SAPs) opgelegd om de crisis te bedwingen. De drijfveren van de externe donoren zijn terug te vinden in de idealen van een neoliberal discours. De verwachte vooruitzichten op lange termijn waren eenduidig positief. Voorstanders meenden dat de SAPs welvaart zouden scheppen die gepaard zou gaan met een rechtvaardige economische groei. Deze ontwikkelingen zouden garant staan voor armoedebestrijding waardoor verschillen tussen rijk en arm enerzijds en landelijke en stedelijke gebieden anderzijds zouden verminderen. In ruil voor deze steun verwachtte het IMF structurele aanpassingen, waaronder het verminderen van subsidies, afslanking van de openbare diensten, drastische bezuinigingen op de overheidsuitgaven en andere financiële hervormingen die noodzakelijk waren om economische groei te

bevorderen. Deze hervormingen van deregulatie en decentralisatie zorgden ervoor dat de macht van de natiestaat, in tegenstelling tot de vorige fase, afnam. Pas enkele jaren later, in 1988, kreeg de decentralisatie in Ghana concreet vorm. Toen werd namelijk het wettelijk kader vastgelegd met het opzetten van het lokale overheidssysteem. Dit systeem werd ontwikkeld om de overdracht van gezag, middelen, functies en verantwoordelijkheden van de centrale naar de lokale overheid te bevorderen.

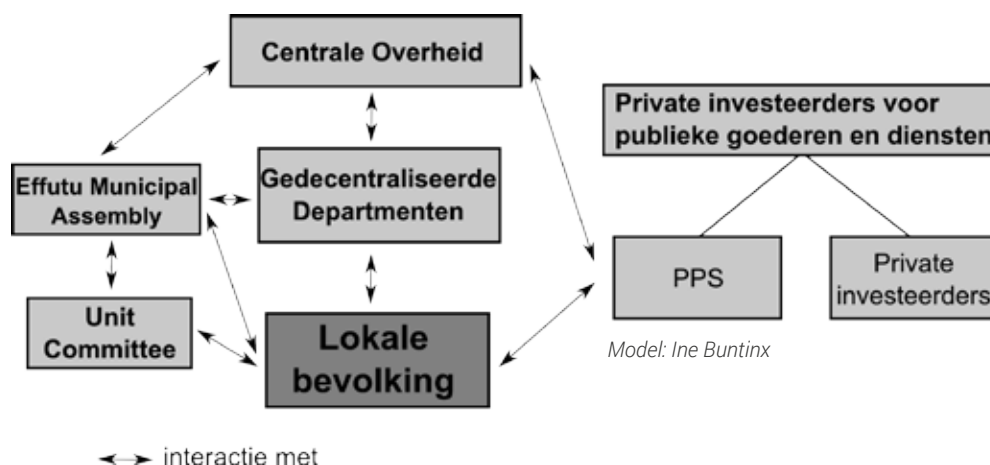
Naast dit wettelijk kader bepalen ook etnische en cliëntelistische belangen het toenmalige en huidige politieke landschap van Ghana en deze belangen vormen mede het decentralisatieproces. Ghana bestaat uit verschillende etnische stammen. Bij verkiezingen is er een trend merkbaar waarbij er vanuit deze etnische achtergrond, eerder dan uit kritische overtuiging, gestemd wordt. Op deze manier zouden de etnische oorsprong en verdeling van het volk de politieke resultaten van de stemming kunnen voorspellen. De NDC, de huidige regerende partij, haalt bijvoorbeeld vele stemmen bij de Ewe uit de Volta Regio. Dit kan verklaard worden doordat de oprichter van de NDC, Jerry Rawlings, afkomstig is van de Ewe-stam.

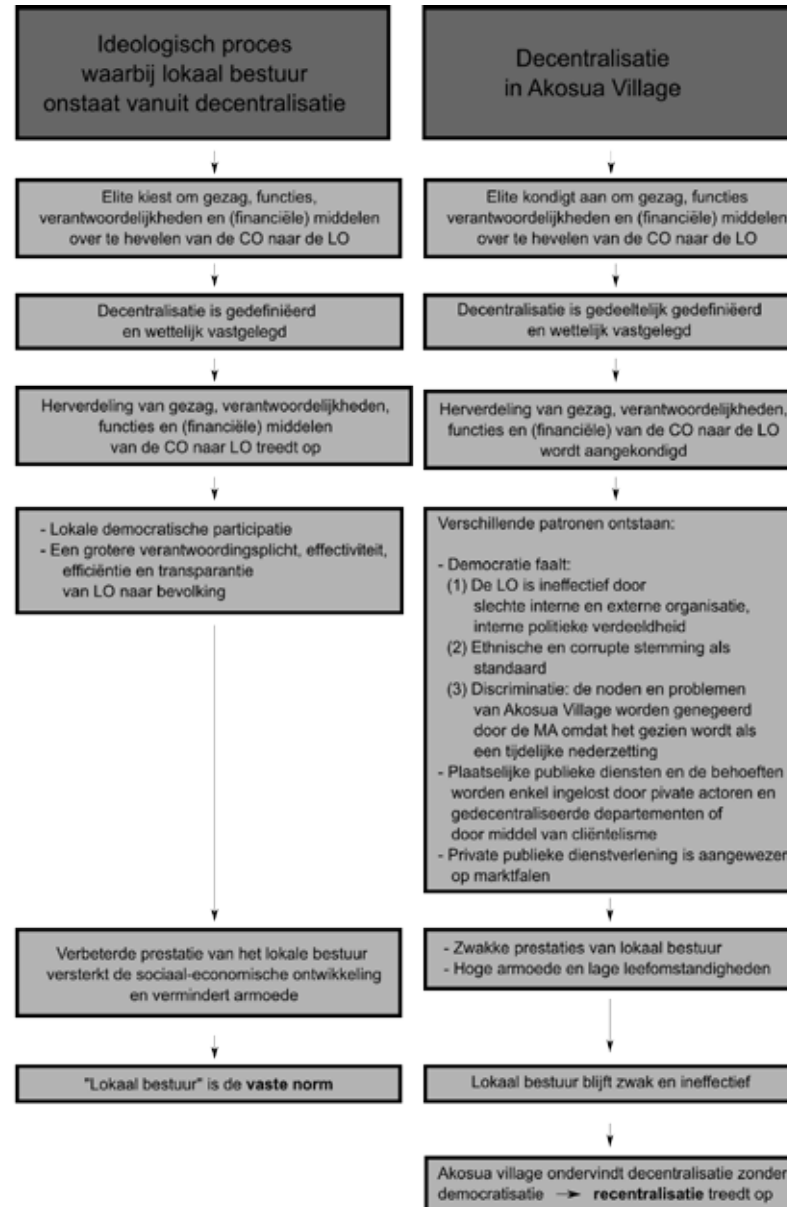
De cliëntelistische of corrupte stemming is gebaseerd op de min of meer persoonlijke relatie tussen campagnevoerders (meestal politici) en kiesgerechtigden (bijvoorbeeld mensen uit het bedrijfsleven, religieuze groeperingen, etnische groepen, politieke ondersteuning, jongeren, burgers of familie). Voor en tijdens de stemmingsrondes worden deze relaties gebruikt om voorwaardelijke loyaliteiten en wederzijdse voordelen te verkrijgen. Op deze manier kan een lid van het parlement beloven om publieke middelen of financiële steun te voorzien aan potentiële kiezers om benoemd of verkozen te geraken.

Helaas verschilt dit ideologisch proces vaak met wat er zich in de werkelijkheid afspeelt.

Lokaal bestuur

Het onderzoek vond plaats in Akosua Village, een sloppenwijk, gelegen langs de kust, ten westen van de stad Winneba en op zeventig kilometer van de hoofdstad Accra. Akosua Village is dunbevolkt en de inkomsten van de inwoners worden vooral gegenereerd door visvangst en daaraan gerelateerde economische activiteiten. De meeste inwoners zijn immigranten uit de Volta Regio, waardoor niet zichzelf maar wel de oorspronkelijke lokale bevolking de grond waarop zij wonen in bezit heeft.





Er zijn verschillende actoren begaan met de ontwikkeling van de sloppenwijk. De bevolking van de sloppenwijk is erg afhankelijk van naaste vrienden en familie om problemen op te lossen. De plaatselijke Unit Committee bestaat uit zes mensen uit de sloppenwijk, die door de plaatselijke bevolking worden verkozen en die zich, zoals het lokaal overheidssysteem voorschrijft, bezighouden met de noden en socio-economische ontwikkeling van de bevolking van de sloppenwijk. Zij moeten dit doen op een vrijwillige en politiek onpartijdige basis. De Unit Committee kan gezien worden als een schakel tussen de sloppenwijk en de Assembly of "stadsraad". De leider van het Unit Committee is tevens ook de leider van de sloppenwijk of de "Assemblyman". De Assembly bestaat deels uit Assemblymannen, die gekozen zijn door het volk, en deels uit mensen die aangesteld zijn door de overheid en dus wel politiek geëngageerd zijn. De Assembly houdt zich bezig met de ontwikkeling van de stad, economie, onderwijs... Binnen Akosua Village zijn er geen NGO's actief. Wel zijn er gedecentraliseerde departementen van de centrale overheid aanwezig, waaronder die van wildlife en van visvangst. Deze twee afdelingen zijn aangesteld om gespecialiseerde en technische diensten te leveren aan de inwoners van de sloppenwijk. Deze departementen worden bemand door vanuit de staat aangestelde technocraten. Zij organiseren ook verschillende nuttige workshops zoals het planten van mangroves en palmbomen en het kweken

van cavia's en slakken. De bewoners kunnen hier vrijblijvend aan deelnemen en krijgen in ruil voor hun deelname een kleine vergoeding. Vervolgens is er in Akosua Village ook een publiek-private samenwerking actief, waarbij verschillende publieke diensten gedeeltelijk worden uitbesteed aan private bedrijven. Zo is het verzamelen van afval een verantwoordelijkheid van de centrale overheid, maar het wordt uitgevoerd door twee private afvalbedrijven genaamd 'Zoom Lion' en 'Zoil', die respectievelijk verantwoordelijk zijn voor het ophalen van afval en het proper houden van het strand. Tenslotte gaan private investeerders zelf het heft in eigen handen nemen, omdat zowel de lokale als de centrale overheden falen in het voorzien van basisvoorzieningen.

Decentralisatie als ideologie

De decentralisatie die door de externe donoren werden opgelegd in ruil voor de SAPs, lijken hun beoogde doelen niet te bereiken. De structurele aanpassingen wegen zwaar op het lokaal bestuur waardoor zij hun taken niet naar behoeven kunnen uitvoeren. Zo kan het lokaal overheidssysteem niet op een optimale manier functioneren indien de economische, financiële en administratieve transfers niet naar behoren gebeuren. De structuur zoals die nu wettelijk is vastgelegd, is maar gedeeltelijk verwezenlijkt, waardoor de macht van de lokale overheid beperkt blijft. Bovendien kan er lokaal geen degelijk beleid gevoerd worden omdat de meerderheid

van de (financiële) middelen nog steeds gecentraliseerd blijft. Zo was het niet mogelijk om een lokaal bestuurskantoor te bouwen. Een dergelijk kantoor is een wettelijk vastgelegde plaats waar bewoners en leden van de Unit Committee elkaar kunnen ontmoeten om lokale problemen te bespreken. Hier zouden lokale en centrale ambtenaren samen met de Unit Committee moeten werken aan een degelijk lokaal bestuur.

Daarenboven zijn er geen financiële middelen vrijgemaakt om de leden van de lokale overheid te betalen en werken zij dus mee op vrijwillige basis, wat ertoe leidt dat ze na verloop van tijd niet meer gemotiveerd zijn om te strijden voor de lokale noden.

Door geen belang te hechten aan de aanwezige politieke verschillen, gaan er verscheidene problemen ontstaan. De wet schrijft namelijk voor dat de lokale bestuurders meewerken op een politiek-onafhankelijke basis. Maar in de realiteit bekleden ze vaak een lokale politieke functie. Zo streven verschillende lokale bestuurders andere politieke idealen na, wat een goede samenwerking bemoeilijkt. De Unit Committee van Akosua Village kwam nog amper samen door deze problematiek. Hierdoor werden de lokale noden amper vertegenwoordigd en is socio-economische ontwikkeling op lokaal niveau nauwelijks gerealiseerd, waardoor de lokale democratie totaal wordt ondermijnd. Bovendien worden de wensen van de sloppenwijk genegeerd door de Assembly, omdat ze niet willen investeren in iets wat zij zien als een "tijdelijke" sloppenwijk.

Decentralisatie in Ghana is zijn doel voorbijgeschoten net omdat er geen rekening is gehouden met deze lokale complexiteiten

De armoedeproblemen lijken tenslotte nog lang niet opgelost. De levensomstandigheden zijn erbarmelijk zonder enige toegang tot water of elektriciteit en de gegenereerde inkomsten zijn amper voldoende om aan de basis levensbehoeften te voorzien. Omdat de overheid hierin tekortschiet, namen bewoners meerdere malen het heft in eigen handen. Zo heeft een visser gezorgd voor een waterleiding in de sloppenwijk, waarvan hij het water voor een 'eerlijke prijs' aan zijn medebewoners doorverkocht. Maar toen de waterprijzen opliepen, kon de visser de prijzen niet meer betalen en werd zijn watertoevoer afgesloten. Hetzelfde principe gold voor de publiek-private samenwerking. Zodra er niet voldoende financiële transfers plaatsvonden van de centrale overheid naar het privaat bedrijf, stopte het bedrijf met ophalen van het afval, waardoor de mensen van de sloppenwijk nu leven tussen het vuilnis.

De gedecentraliseerde departementen daarentegen werken op een degelijke manier en verbeteren de levensomstandigheden van de bewoners van de nederzetting. Dit toont aan op welke manier decentralisatie via herverdeling goed kan werken.

Terug naar de centrale staat

De huidige vorm van decentralisatie in Ghana vindt plaats zonder democratisering, wat geïnterpreteerd kan worden als gecentraliseerde decentralisatie of recentralisatie. Het beoogde bottom-up beleid en de bijbehorende democratische lokale participatie komen niet overeen met de realiteit voor Akosua Village. De verwachtingen voor het neoliberale discours via decentralisatie werden niet ingelost. Zo leven de inwoners van Akosua Village nog steeds in miserabele omstandigheden. Er

is een dringende behoefte aan basisvoorzieningen, zoals goed onderhouden toiletten, water en elektriciteit. Onder andere de inefficiënte organisatie van de opgelegde lokale besturen alsmede corrupt en etnisch stemgedrag spelen hier een belangrijke rol in. Deze problemen maken dat de lokale overheid zwak is, waardoor een degelijke implementatie van decentralisatie verhinderd wordt. Bovendien worden de noden van Akosua Village, als zijnde een 'tijdelijke' nederzetting, genegeerd. In plaats van het verkrijgen van een versterkte lokale positie blijft Akosua Village ondervertegenwoordigd, waardoor de socio-economische ontwikkeling op lokaal niveau nihil blijft. Dit maakt dat de armste en kwetsbaarste gemeenschappen het meest getroffen worden, omdat zij afhankelijk zijn van de overheidsmiddelen en diensten om te voorzien in hun basisbehoeften.

Kortom, het is belangrijk kritisch te blijven en decentralisatie niet te zien als een wondermiddel dat de hiërarchische en bureaucratische nadelen van centralisatie oplost. De fundamentele veranderingen in houding en mentaliteit van de burgers, politici en technocraten is begonnen, maar er is nog een lange weg te gaan vooraleer deze mentaliteit kan omgezet worden in concrete acties. Op deze manier moet de nadruk veranderen van "de aankondiging" naar "optreden". Dit kan enkel tot stand komen als er voldoende middelen en bevoegdheden worden overgeheveld van centrale naar de lokale overheden.

De op deze plek gepresenteerde analyse op microniveau kan helpen om een beter inzicht te krijgen in het huidige gedecentraliseerde Ghana en te begrijpen welke hindernissen en beperkende factoren er zijn tussen het vooropgestelde idee en de werkelijke uitvoering. Decentralisatie in Ghana is zijn doel voorbijgeschoten net omdat er geen rekening is gehouden met lokale complexiteiten. Daarom is het van fundamenteel belang te focussen op de context van een land bij het zoeken naar een geschikte oplossing. Deze context moet namelijk als basis worden genomen, van waaruit kan gekeken worden naar welke modellen in andere contexten hebben gewerkt, eerder dan het model als basis te nemen en de context te proberen aanpassen. De ingewortelde context wordt helaas nog te vaak door beleidsmakers over het hoofd gezien of beschouwd als een ondergeschikte of makkelijk aanpasbare parameter. Hier zou verandering in moeten komen opdat de vooropgestelde ideeën kunnen overeenstemmen met de werkelijkheid.

LITERATUURSELECTIE

- Ahwoi, K. (2010). Local Government and Decentralisation in Ghana. Accra (Ghana): Unimax Macmillan.
- Brenner, N. (2004). New State Spaces, Urban Governance and the Rescaling of Statehood. New York City: Oxford University Press Inc.
- Cheema, G.S. and Rondinelli, D.A. (2007). Decentralizing Governance; Emerging Concepts and Practices. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Crawford, G. and Hartmann, C. (2008). Decentralisation in Africa: A Pathway out of Poverty and Conflict? Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Olowu, D. and Wunsch, J. S. (2004). Local governance in Africa: The challenges of democratic decentralization. London: Lynne Rienner Publishers.

Ine Buntinx (ine_buntinx@hotmail.com) is master geografie (KU Leuven). Dit artikel is gebaseerd op haar masterscriptie.